

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales

La actividad convencional en el Estado autonómico es un sector con dinámicas muy consolidadas y, por tanto, poco dado a las novedades anuales. El año 2015 no es una excepción a la regla general. En los convenios entre el Estado y las CCAA siguen siendo palpables los efectos de la crisis, habida cuenta de que el incentivo financiero ha sido durante largo tiempo el principal estímulo para cooperar mediante este instrumento. Sin embargo, durante 2015 se han producido algunas novedades destacables en las relaciones convencionales entre el Estado y las CCAA, unas novedades, que, sin embargo, no son posibles constatar en la cooperación que formalizan las CCAA mediante esta misma técnica.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Es un hecho incontestable que los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA son el instrumento de relación más frecuente y consolidado en el Estado autonómico. La primera valoración sobre los mismos a lo largo de 2015 debe corresponder a la cantidad de la cooperación convencional en número de instrumentos suscritos, comunidades suscriptoras y sectores sobre los que versan este año los convenios entre el Estado y las CCAA.

La crisis económica y financiera ha supuesto un punto de inflexión en la política cooperativa a través de convenios entre el Estado y las CCAA. La crisis ha dejado en los últimos años un acusado descenso de los convenios verticales. Sin embargo, en 2015, se constata un incremento del número de convenios entre el Estado y las CCAA: 610 convenios suscritos. Se trata de unas cifras que representan casi el doble que los convenios registrados en los años anteriores, pero que todavía no llegan al millar de convenios que se firmaban entre el poder central y las CCAA hasta 2010.

El descenso de convenios desde la irrupción de la crisis ha sido consecuente con la normativa de contención de gasto, dado que la gran mayoría de los convenios servían para articular compromisos financieros de distinta índole entre el Estado y las CCAA. El repunte de este año no puede atribuirse a una mayor disposición presupuestaria. En 2015, muchos convenios no siempre tienen dotación económica, ni comportan compromisos financieros en todo caso, sino que

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA correspondientes a 2015.

en muchos supuestos el objeto del pacto es el intercambio de información o la asistencia técnica.

La suscripción por CCAA arroja este año los siguientes datos: sobre una media de 32 convenios por comunidad, la lista de las CCAA más suscriptoras se encabeza por la Comunidad de Madrid que es, de lejos, la comunidad autónoma que más ha pactado con el Estado a través de este instrumento (94 convenios verticales). Le siguen Galicia (74), Andalucía (54), La Rioja y Cantabria (42), Aragón (40) y Murcia (34). Con estos datos más de la mitad de los convenios suscritos entre el Estado y las CCAA se concentran este año en las comunidades mencionadas. En la media, se hallan Extremadura (32) y Comunidad Valenciana (31). En sentido decreciente, siguen Castilla y León (28), Castilla-La Mancha, Cataluña y el Principado de Asturias (26), Baleares y Extremadura (24) y Canarias (23). En las últimas posiciones, se encuentran Navarra (18) y País Vasco (16) y las dos Ciudades Autónomas (Melilla: 14 y Ceuta: 9).

En este punto, 2015 no depara novedades, pues confirma la preferencia por la relación convencional con el Estado en algunas comunidades mostrada ya en años anteriores. Claramente, es el caso de la Comunidad de Madrid, Galicia y Andalucía, que un año más se hallan a la cabeza en la suscripción de convenios verticales. Asimismo, en 2015, se constata de nuevo que son las mismas CCAA, País Vasco y Navarra, y las dos Ciudades Autónomas las que menor uso hacen de esta técnica en su relación con el poder central.

Las relaciones de cooperación verticales son impulsadas principalmente por el poder central en los sectores y en los programas que un Ministerio propone a las CCAA. En 2015, los Ministerios que registran una actividad convencional más intensa con las comunidades autónomas son el Ministerio de Economía y Competitividad (20%) y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (18%). La sola actividad de estos dos Ministerios representa más de la tercera parte de los convenios suscritos.

Respecto a los sectores de la actividad convencional, el Ministerio de Economía y Competitividad ha sido el principal promotor de convenios con las CCAA, al igual que había sucedido en 2014. La gran mayoría de esa cooperación se ubica en el sector de la investigación que, en la actual distribución de competencias entre Ministerios, corresponde a Economía y Competitividad (recuérdese, además, que el Instituto Carlos III, centro de investigación sanitaria e importante impulsor de convenios con las CCAA, depende actualmente de aquel Ministerio, mientras que otros años se adscribía a Sanidad). Dicha actividad abarca proyectos muy heterogéneos: desde la construcción y mejora de equipamientos científicos en diversas CCAA, hasta la suscripción de convenios-tipo (o de suscripción múltiple con varias CCAA) para cooperar en la evaluación de proyectos de investigación o de tecnologías sanitarias.

Una larga y consolidada tradición en la suscripción de convenios verticales tiene el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La actividad convencional que dicho Ministerio ha impulsado este año representa un importante porcentaje de los convenios suscritos. Las acciones pactadas son muy diversas en función del subsector concreto. Entre ellos, hay renovaciones de

convenios de suscripción múltiple ya presentes en la actividad del Ministerio en años anteriores (por ejemplo, los convenios con varias CCAA sobre estadística e información en materia de medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, o los convenios para la realización de los trabajos de control asistido por teledetección). Asimismo, son particularmente importantes los suscritos en materia de medio ambiente, entre los cuales, este año destacan los convenios con algunas CCAA para la ejecución del proyecto europeo de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), así como los convenios para la aplicación informática de las ayudas de la policía agrícola común. Una novedad destacable es la suscripción de un convenio multilateral entre el Ministerio y ocho CCAA para el establecimiento de la licencia única de caza y pesca.

Sin llegar a las dimensiones de los dos Ministerios anteriores, resulta también significativa la actividad convencional que desarrollan un grupo de Ministerios entre los que se encuentran el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (10%), Hacienda y Administraciones Públicas (10%), Empleo y Seguridad Social (8%), Defensa (8%), Asuntos Exteriores (8%) y Fomento (aproximadamente 8%).

Sanidad y servicios sociales han sido tradicionalmente dos sectores muy potentes de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, en particular cuando los convenios servían para articular el poder de gasto del poder central entre las CCAA en épocas de mayor bonanza económica. En 2015, los convenios que suscribe dicho Ministerio han quedado reducidos a los convenios ya conocidos como los que se firman con las CCAA en materia de farmacovigilancia, en el marco del Plan Nacional sobre Drogas, para la sensibilización social contra la violencia de género, así como sobre la interoperabilidad del sistema de información de las CCAA en el sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del IMSERSO. Una novedad en 2015 en el sector de sanidad ha sido el convenio de suscripción múltiple con varias CCAA para el uso del logotipo de farmacia *on-line*.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas impulsa los convenios ya clásicos con las mutualidades de funcionarios en las CCAA, así como los convenios registrados ya otros años relacionados particularmente con la implantación de la administración electrónica (así, la Red de Oficinas Integradas de Atención Ciudadana, o la Oficina de Registro Virtual-ORVE). En una línea similar, la implantación de la administración electrónica, se inscriben los convenios más significativos impulsados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En particular, constituyen una novedad en el panorama cooperativo de 2015 son los convenios sobre funcionamiento y gestión del depósito de los Estatutos de las Organizaciones Sindicales y Empresariales y los convenios para el uso común de la aplicación informática del Registro autonómico de empresas de trabajo temporal.

Asimismo, y de nuevo, en 2015, desempeñan su papel en la actividad convencional los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Fomento. Los dos primeros han utilizado la vía de los convenios con las CCAA para organizar seminarios y proyectos de cooperación educativa. En particular, una iniciativa destacable en 2015 ha sido la firma de un convenio multilateral entre el Minis-

terio de Asuntos Exteriores y Cooperación con varias CCAA para la programación conjunta de acción humanitaria. Por su parte, el Ministerio de Fomento ha suscrito convenios con cada una de la CCAA orientados a la realización de mejoras en la red ferroviaria, carreteras o gestión portuaria.

Mucho más residual es la actividad convencional donde están implicados los Ministerios de Industria y Energía, Interior, Educación y Justicia (ronda el 5% en cada uno de ellos). En 2015, el Ministerio de Industria y Energía ha formalizado con varias CCAA un Acuerdo marco para coordinar el diseño y la ejecución de los programas de fomento de las nuevas tecnologías incluidos en los fondos estructurales. El Ministerio del Interior básicamente ha vuelto a suscribir convenios sobre gestión electoral ya existentes en otros años.

Por su parte, en el ámbito de la justicia destaca este año el convenio suscrito con varias CCAA para llevar a cabo el programa de reforma de la Administración de Justicia. Dichos convenios sirven para formalizar el compromiso financiero aprobado para llevar a cabo dicho programa por el Consejo de Ministros, en mayo de 2015, y mediante el cual se distribuye entre las CCAA con competencias transferidas un crédito de 6 millones de euros para la mejora del funcionamiento de dicha Administración.

En otros tiempos importante, en 2015, es poco significativa la actividad convencional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: en materia de educación, de nuevo, constan los convenios históricos suscritos con varias CCAA sobre el catálogo bibliográfico, convenios para la gestión de centros de alto rendimiento o para eventos deportivos, así como convenios para la celebración de acontecimientos culturales concretos con algunas CCAA.

Los datos que arroja la actividad convencional en 2015 muestran también la confirmación de algunos cambios en la calidad de dicha cooperación.

Desde el punto de vista formal, los convenios siguen siendo claramente convenios bilaterales entre el poder central y las CCAA. Los convenios firmados multilateralmente son una excepción. El año 2015 brinda dos casos de convenios suscritos por el poder central con varias CCAA simultáneamente: por un lado, el convenio de colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y las comunidades autónomas de Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Extremadura y Comunidad Valenciana para la programación conjunta en materia de acción humanitaria; y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Aragón, Galicia, Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana, destinado al establecimiento de licencias interautonómicas de caza y pesca en aguas continentales.

Salvo estas excepciones, buena parte de los convenios siguen siendo firmados de manera bilateral entre el Estado y una comunidad autónoma, aunque abundan los convenios de suscripción múltiple, esto es, un mismo programa que se formaliza con cada una de las CCAA para concretar acciones y, en su caso, compromisos económicos. En la medida en que el estímulo financiero ya no tiene la importancia que ha desempeñado en otros tiempos en la actividad

convencional, estos convenios-tipo sirven para lo mismo: desarrollar un mismo programa entre varias (o todas las CCAA), pero no ya para articular de una forma significativa el poder de gasto del Estado entre las CCAA –la llamada territorialización de subvenciones entre las CCAA–, que había sido hasta tiempos recientes el contenido principal de una gran parte de convenios verticales.

Desde el punto de vista material, ello implica cambios en el contenido de los convenios. Sin perjuicio del contenido financiero de muchos convenios, el objeto de este instrumento cooperativo ya no es principalmente distribuir créditos estatales entre las CCAA. De hecho, entre los pocos convenios que este año han servido para territorializar una subvención entre las CCAA se cuentan los convenios para la puesta en marcha de la reforma de la Administración de Justicia, un ámbito donde no es común territorializar subvenciones, al contrario de lo que sucedía en servicios sociales, sanidad o educación.

Con relación al contenido de los convenios, también procede indicar que, a lo largo de 2015, el objeto de muchos convenios, un año más, es el intercambio de información, la forma básica de auxilio administrativo y de asistencia técnica que se basa normalmente en aplicaciones informáticas. En ese sentido, valga recordar que el común denominador de muchos de los convenios nuevos en 2015 reside justamente en poner en marcha, compartir o poner a disposición de las CCAA aplicaciones informáticas. Entre ellos, y a título de ejemplo, cabe mencionar, en materia de agricultura, los convenios para la aplicación de la ayudas de la política agrícola común; en el sector de empleo, los convenios para el funcionamiento y gestión telemáticos del depósito de Estatutos de organizaciones sindicales y empresariales, o para el uso común de una aplicación informática del Registro autonómico de empresas de trabajo temporal; y en materia de industria, el acuerdo para el acceso a tecnologías de la información en el marco de los fondos estructurales.

Además, en el año 2015 llama la atención el incremento de la cooperación convencional en sectores donde la competencia es exclusiva del poder central, en particular en defensa y en asuntos exteriores. Si hace una década la actividad convencional se concentraba en sectores de competencia exclusiva de las CCAA (en particular, servicios sociales) y servía para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA, en los últimos años se detecta un repunte en los campos arriba indicados. De hecho, los sectores de defensa y asuntos exteriores se sitúan claramente por encima de servicios sociales durante este año en cuanto ámbitos de cooperación convencional.

A lo largo de este año, cabe destacar que algunos convenios suscritos han sido el instrumento elegido para dar cumplimiento a algunas de las medidas de la reforma de las Administraciones Públicas indicadas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), de 21 de junio de 2013.

Uno de estos casos es la actividad convencional en materia de la cooperación descentralizada, esto es la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las CCAA. En este ámbito, en 2015, destaca la suscripción del convenio multilateral entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(AECID) y las CCAA de Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Extremadura y Comunidad Valenciana para la programación conjunta en materia de acción humanitaria.

Dicho convenio se inscribe dentro de las medidas del Informe CORA en la línea indicada de suprimir duplicidades entre el Estado y las CCAA. En este sentido, este convenio pretende coordinar mejor líneas de actuación y medios financieros para una política de cooperación al desarrollo más coherente y, específicamente, en materia de acción humanitaria. Se trata de un convenio plurianual (2015-2017). La AECID aportará la cantidad anual de 1 millón de euros y las CCAA firmantes 50.000 euros cada anualidad.

Con la finalidad de evitar duplicidades –y también en el marco de las medidas del Informe CORA–, se ha suscrito el otro convenio multilateral firmado en 2015 entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y ocho comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Aragón, Galicia, Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana) en materia de licencias interautonómicas de caza y pesca en aguas continentales. A diferencia del caso anterior, se trata de un convenio que incide de pleno en competencias autonómicas.

De hecho, la implantación de una licencia de caza y pesca interautonómica se había planteado inicialmente como una iniciativa exclusivamente de las CCAA por la vía de un convenio horizontal. Ello no ha sido posible y se ha dado salida a esta situación a través de un convenio entre el Ministerio y un grupo de CCAA donde hay una importante actividad cinegética y piscícola.

El convenio firmado en 2015, para el establecimiento de la licencia única de caza y pesca, da continuidad al Protocolo de colaboración suscrito en 2014 –y del que ya se dio noticia el año pasado– con cuatro CCAA (Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León) y al que se sumaron ulteriormente las otras CCAA mencionadas. Mediante este convenio se crea una tasa por la expedición de licencias interautonómicas caza y pesca (con un importe de 70 y 25 euros respectivamente). Cada parte se compromete a facilitar la información precisa para otorgar dichas licencias, en especial, por lo que respecta al registro de infractores. Con ese fin, el Ministerio desarrollará una aplicación de intercambio de información.

Hecha excepción de estas novedades, desde el punto de vista material, el año 2015 representa sobre todo una continuidad en la actividad convencional vertical, pues la gran mayoría de convenios responden a renovaciones o modificaciones de programas que han tenido su traducción en convenios durante los años anteriores. En algunos casos, hay convenios que se remontan a principios de los años noventa y siguen suscribiéndose a día de hoy (por ejemplo, farmacovigilancia o trabajos de control por teledetección).

Sin embargo, no todos los convenios verticales tienen una vocación de suscripción tan dilatada en el tiempo. En concreto, de nuevo, no hay rastro en la actividad de este año de los convenios en materia de atención a la dependencia a través de los cuales se articulaba un segundo nivel de financiación concertado entre el Estado y las CCAA y que se sumaba a la primera aportación estatal. En

un contexto de crisis y rigor presupuestario, dichos convenios han desaparecido, por el momento, del panorama cooperativo.

Más allá de la actividad convencional en la práctica, hay una importante novedad normativa en materia de convenios: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La nueva norma está previsto que entre en vigor el 2 de octubre de 2016 y, a partir de ese momento, sustituirá a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, que ha regido la vida de los convenios entre el Estado y las CCAA durante más de dos décadas. El Título Preliminar de la Ley 40/2015 regula el régimen jurídico de los convenios administrativos (art. 47 a 53). Este nuevo marco legal pretende desarrollar de una forma más completa el régimen de ese instrumento, siguiendo la recomendación que había sugerido al respecto el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010.

Debe señalarse que la Ley 30/1992 ordena el régimen de los convenios entre el Estado y las CCAA en el marco de la regulación de las relaciones interadministrativas. Por el contrario, la Ley 40/2015 no prevé un régimen específico de los convenios verticales, sino que disciplina un régimen jurídico general de los convenios administrativos dentro de los cuales quedan subsumidos los primeros. A tal efecto, la nueva ley regula los tipos de convenios, los requisitos para su validez y eficacia, el contenido de los mismos, trámites preceptivos en el proceso de suscripción, causas de extinción, efectos de su resolución, así como la obligación de remitirlos al Tribunal de Cuentas. La única referencia específica que se hace en la Ley 40/2015 a los convenios entre el Estado y las CCAA es la relativa a su obligación de enviarlos al Senado –ya prevista por la Ley 30/1992–, pero ahora, además, se indica, que dicha obligación corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 50.2 c).

2. Convenios entre Comunidades Autónomas

La cooperación entre CCAA formalizada a través del único instrumento de cooperación que prevé la Constitución, los convenios entre comunidades autónomas (artículo 145.2 CE), es un terreno sin novedades en 2015.

Desde el punto de vista cuantitativo, las cifras hablan por sí solas del páramo de la cooperación convencional entre CCAA. Durante este año sólo se han comunicado a las Cortes Generales, a los efectos previstos en el texto constitucional, dos convenios horizontales. Por un lado, el convenio entre el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria y el convenio entre las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha y Madrid para la prestación de atención sanitaria especializada en determinadas zonas limítrofes de ambas CCAA.

Con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía y con la creación de los llamados Encuentros entre CCAA, posteriormente transformados en 2011 en la primera la Conferencia de Gobiernos de las CCAA, se generaron también unas expectativas de cambio que hacían presagiar un despegue de la

cooperación entre CCAA y, correlativamente, una mayor suscripción de convenios entre las CCAA. Sin embargo, esas expectativas se han visto truncadas ya que dicha Conferencia no ha tenido continuidad.

Los datos de 2015 son realmente pobres en lo que concierne a los convenios entre CCAA. Esas cifras ponen a las claras la preferencia de las CCAA por formalizar relaciones de cooperación con el Estado antes que con otras CCAA y reflejan la precaria calidad de este tipo de cooperación en el Estado autonómico, más allá de sus pobres dimensiones cuantitativas.

Por un lado, no hay cooperación convencional multilateral formalizada entre varias o todas las CCAA. Se trata de una cooperación formalizada mediante convenios horizontales bilaterales entre CCAA limítrofes. Normalmente, la cooperación horizontal empieza entre comunidades que comparten vecindad, pues es, en el seno de esa relación, donde primero surgen problemas que resolver conjuntamente. La patología en España no es que los convenios se suscriban entre CCAA colindantes, sino que sólo se suscriban entre ellas, sin rastro de proyectos más amplios que impliquen a más CCAA o, incluso, a todas ellas.

Además, se produce la coincidencia de que la cooperación formalizada a través de sendos convenios durante 2015 se produce sobre el mismo sector: asistencia sanitaria. No hay cooperación entre las CCAA en 2015 en otros campos, aunque seguramente hay muchos otros ámbitos donde podría ser útil. Con ello, queda patente que la asistencia sanitaria es posiblemente (junto con extinción de incendios) uno de los ámbitos más abonados para la cooperación entre CCAA y que pueden concitar más acuerdos. Pese a ello, los convenios en este sector no siempre son pacíficos. En concreto, el convenio sanitario entre Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid se ha suscrito tras un proceso de negociación con encuentros y desencuentros del que han dado buena cuenta los medios de comunicación.

La situación de los convenios entre CCAA no significa que las relaciones horizontales no existan, sino que no se formalizan a través del cauce que debería ser más habitual (además de previsto en el art. 145.2 CE). Hay mucha más relación interautonómica que la que se comunica a las Cortes Generales. En particular, y tal como se viene reiterando en esta sección, las CCAA recurren en múltiples ocasiones a protocolos de colaboración entre ellas que ni se comunican, ni existe obligación de comunicar al Parlamento central, ni a los Parlamentos de las CCAA. Sin embargo, se desconocen las dimensiones concretas de dicha actividad horizontal.